



## **Pendahuluan**

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan inovasi penting dan layak diapresiasi di tengah kondisi dalam waktu yang lama desa selalu ditinggalkan (Sahdan, 2007). Ada harapan dengan terobosan model bisnis BUMDes, pertumbuhan di bidang ekonomi bisa lebih merata, tidak lagi terpusat di kota-kota saja. BUMDes diorientasikan untuk menggerakkan dan mengakselerasi perekonomian desa. Sumber daya yang dimiliki desa dikelola oleh warga desa sendiri untuk meningkatkan pendapatan asli desa, sehingga desa bisa lebih mandiri. Cara kerja BUMDES sendiri adalah dengan jalan menampung kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat dalam sebuah bentuk kelembagaan atau badan usaha yang dikelola secara profesional, namun tetap bersandar pada potensi asli desa (Zulkarnaen, 2016) (Trisnawati & Indrajaya, 2017).

Wacana implementasi BUMDes semakin tegas dengan lahirnya Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran BUMDes. Terbitnya PP Nomor 47 Tahun 2015 menghendaki adanya desa yang mandiri dan otonom dalam pengelolaan sumber daya yang dimilikinya dimana BUMDes diharapkan dapat berperan dalam peningkatan perekonomian pedesaan BUMDes memiliki potensi yang besar (Anggraeni, 2016) (Prasetyo, 2016). Tahun 2016 dari data Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi tercatat jumlah BUMDes berjumlah 12.848 unit, meningkat jauh

dari tahun sebelumnya yang hanya berjumlah 1.022 unit. Hal ini terjadi tidak terlepas dari kontribusi dana desa tahun 2015 yang tertera dalam Permendes No. 21 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 pasal 9 bahwa salah satu prioritas dalam pemanfaatan desa adalah pendirian dan pengembangan BUMDes.

BUMDes yang dirancang sebagai ujung tombak ekonomi desa banyak yang mati karena rendahnya partisipasi warga saat proses pembentukan dan pelaksanaan. Pada 2016, Bapermasdes Jawa Tengah menyebut 1.700 BUMDes di Jawa Tengah dengan keaktifan hanya 900 BUMDes. Di Kutai Timur, dari 135 BUMDes hanya 45 yang masih aktif. Sedangkan di Malang, dari 378 desa hanya 25 BUMDes yang aktif (Auliya, 2018). Gambaran ini tentu masih awal, mengingat BUMDes itu sendiri banyak di antaranya masih dalam tahap (baru) berdiri dan proses mencari ritme serta skema organisasi yang tepat. Namun konteks inilah menjadi ihwal yang penting, proses pendirian dan pengembangan BUMDes jadi momentum untuk mencari kerangka organisasi yang tepat dan layak bagi ekonomi desa.

Sebagai gambaran, data dari Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi (2015) mencatat ada 74.093 wilayah administrasi desa. Dari jumlah tersebut ada 20.182 desa yang masih dalam kategori desa tertinggal, dan 51.010 desa yang berkembang. Sedangkan jumlah desa mandiri sebanyak 2.901 desa. Hal ini menunjukkan potensi sekaligus tantangan dalam mewujudkan kemandirian desa. Jumlah desa yang besar, alih-alih menjadi

beban, justru perlu didorong menjadi aset untuk pembangunan masyarakat desa.

Desa mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri sebagai kesatuan masyarakat hukum yang tidak hanya berkaitan dengan pemerintahan desa namun juga kepentingan masyarakat desa. Hal ini semakin menemukan urgensinya pasca terbitnya UU Desa. Hadirnya regulasi ini memberikan peluang untuk mewujudkan desa lebih sejahtera, khususnya dengan pengaturan 10% dari APBN yang akan disalurkan ke desa menjadi kebijakan pengarus-utamaan desa. Walaupun dalam implementasinya masih menuai banyak hambatan, akan tetapi substansi yang tetap bisa dijadikan pijakan adalah desa kini tidak bisa lagi dijadikan objek pembangunan, justru desa memegang peranan yang penting bagi kepentingan pembangunan nasional. Oleh karenanya memposisikan desa sebagai subjek pembangunan menjadi agenda yang perlu dipertimbangkan. Subjek tidak hanya ditujukan bagi pemerintah desa, namun juga masyarakat desa sendiri seperti yang tertuang dalam UU Desa Pasal 4 Ayat (1). Pengaruh UU Desa ke depan tidak hanya memberikan kemungkinan posisi pemerintah desa semakin menguat, juga memberikan peluang besar bagi pemberdayaan masyarakat desa. Dengan dukungan kebijakan finansial untuk desa dinilai bisa memperkuat posisi desa dari ancaman eksternal (Agusta, 2014) (Agunggunanto dkk, 2016) Pada dasarnya APBN merupakan sumber daya dan hak bagi seluruh masyarakat, tidak terkecuali warga desa. Hadirnya UU Desa ini menjadi jembatan bagi desa untuk mengakses anggaran yang selama ini

sangat sulit dijangkau. Akhirnya anggaran negara hanya dinikmati oleh segelintir pihak yang mempunyai *power*. Padahal *power* inilah yang penting dimiliki oleh masyarakat desa (Hu, 2008)(Bierschenk & Sardan, 2003). Oleh karenanya adanya UU Desa adalah upaya mengembalikan *power* yang perlu dimiliki desa.

BUMDes bisa menjadi jalan mewujudkan *power* tersebut menjadi lebih aktual. Karena BUMDes diproyeksikan sebagai kekuatan ekonomi baru di wilayah perdesaan di Indonesia. Momentum telah tercipta, hal sulit yang menjadi pekerjaan selanjutnya adalah bagaimana merawat secara setia dan konsisten *social project* ini agar tidak jatuh pada jurang “proyekan”, dan tentunya tetap sesuai dengan harapan berdirinya BUMDes: ekonomi desa yang mandiri.

Sementara itu, hal lain yang sangat penting dalam proses membangun BUMDes adalah belajar dari sejarah. Desa-desa di Indonesia pernah memiliki pengalaman kegagalan demi kegagalan dalam pelaksanaan membangun lembaga-lembaga ekonomi desa. Indonesia pernah mengenal Badan Usaha Unit Desa (BUUD) yang dikembangkan menjadi Koperasi Unit Desa (KUD) yang sempat menjadi program primadona yang dikeluarkan Orde Baru. Secara kuantitatif jumlah KUD semakin meningkat, namun seiring waktu program lembaga tersebut banyak yang mati suri atau sekedar papan nama saja. Hal tersebut terjadi karena permasalahan struktur kelembagaan/organisasi yang elitis dan kebijakan dengan pendekatan *topdown* yang tidak memperhatikan otonomi warga (Suroto, 2016)(Winarno, 2003)(Billah, Loehoer, & Kristyanto,

2016). Alih-alih membantu, lembaga tersebut malah menjadi benalu bagi pembangunan desa.

Kondisi yang dijelaskan di muka menarik perhatian penulis untuk memberikan kontribusi gagasan dalam membangun skema organisasi yang layak bagi BUMDes dan tentunya menjadi antitesis dari bentuk organisasi ekonomi desa sebelumnya. Hal ini menjadi agenda penting mengingat walaupun sudah hadir Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 namun masih menghadirkan polemik, karena dalam aturan tersebut BUMDes hanya bisa membentuk unit usaha berupa perseroan terbatas sebagai persekutuan modal dan lembaga keuangan mikro (Pasal 8). Perseroan terbatas merupakan bahasa lain dari logika korporasi yang disematkan kepada tubuh BUMDes, hal ini patut dikritisi karena tidak sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.

Dalam demokrasi ekonomi, rakyat diberi kesempatan untuk menciptakan kekayaan dengan mendapatkan akses yang adil dan setara terhadap sumber daya ekonomi (Faedlulloh, 2016). Hadirnya BUMDes pun demikian, digadang-gadang sebagai aktivitas usaha dari desa, oleh desa, dan untuk desa. Dalam pengelolaan BUMDes berbasis kerakyatan sumber daya manusia masyarakat desa yang berkualitas mengerti dan pahami aturan-aturan dan manajemen pengelolaan (Purnamasari dkk, 2016). Maka dengan format perseroan terbatas yang dijalankan secara rigid memungkinkan partisipasi warga tidak terbangun dan organisasi elitis bisa kembali terulang. Implikasinya visi pembangunan desa bisa tereduksi menjadi sebatas “pembangunan di desa”.

## **Metode**

Desain penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif dan menggunakan pendekatan studi kepustakaan dengan penelitian berbasis data sekunder. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada kaitannya dengan masalah yang hendak dipecahkan (Nazir, 2009). Peranan studi kepustakaan memiliki nilai urgensi yang tinggi karena dengan kegiatan ini relasi antara masalah, penelitian-penelitian yang relevan dan teori akan menjadi jelas. Selain itu, penelitian akan ditunjang oleh teori-teori yang sudah ada maupun data dan bukti nyata, yaitu hasil-hasil dari penelitian. Peneliti mencari data-data dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, ensiklopedia dan sumber-sumber tertulis baik cetak maupun elektronik yang mendukung serta teori-teori yang dapat membantu menjelaskan permasalahan penelitian, dalam hal ini untuk melacak skema organisasi yang berlandas pada nilai partisipatoris bagi BUMDes. Dengan penggambaran dan perincian terhadap penelitian diharapkan dapat mengungkapkan secara jelas data-data dan informasi yang mendukung tentang bagaimana kondisi lembaga-lembaga ekonomi desa yang pernah ada di Indonesia sebagai refleksi dalam membangun skema organisasi bagi BUMDes.

## Pemerintahan Desa dan Isu Pembangunan Desa

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hal asal-usul yang bersifat istimewa. Desa adalah *self community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri berarti desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat (Widjaja, 2003).

Sedangkan pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat yang memiliki peran strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional (Rafsanjani, Supriyono, & Suwondo, 2010). Pemerintahan desa bisa dimaknai sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Landasan pemikiran berkenaan dengan pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat (Widjaja, 2003). Landasan-landasan pemikiran tersebut yang selalu menjadi kata kunci perdebatan dalam berbagai diskursus terkait pemerintahan desa.

Dalam konteks BUMDes pun demikian, kehadiran BUMDes tidak bisa dilepaskan dari nilai keanekaragaman, partisipasi, otonomi, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Keanekaragaman berarti setiap desa dan BUMDes memiliki sisi yang unik dan berbeda dengan desa yang lain; dengan kata lain tidak perlu penyeragaman. Partisipasi

adalah kunci penting dalam pembangunan desa. Selanjutnya otonomi merupakan hal yang sering dinafikan dalam setiap kebijakan-kebijakan model *top-down*, khususnya berkenaan dengan warga desa yang selalu diposisikan sebagai objek pembangunan. Posisi desa yang memiliki otonomi sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah (Widjaja, 2003).

Sementara itu, demokratisasi adalah agenda utama yang terus digalakan. Kehadiran BUMDes adalah momentum untuk memperkuatnya agar demokrasi tidak semata dalam bidang politik namun juga bidang ekonomi. Melalui BUMDes membuat ada kesempatan besar bagi masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingannya secara lebih bermakna (Shohibuddin, 2016). Selanjutnya yang tidak kalah penting adalah agenda pembangunan manusia. BUMDes bisa mengambil peran dalam hal ini dengan melakukan proses pemberdayaan kepada warga desa.

Semua pemangku kepentingan desa memiliki kewajiban menjalankan pembangunan desa. Pembangunan sejatinya bertujuan membangun kemandirian, tidak terkecuali pembangunan pedesaan. Di Indonesia sendiri terdapat regulasi peraturan menteri dalam negeri No 114 Tahun 2014 tentang pedoman pembangunan desa yang mengatur mulai dari perencanaan, pengelolaan dan pelaksanaan. Salah satu misi pemerintah adalah membangun desa yang mampu dicapai melalui proses

pemberdayaan untuk meningkatkan produktivitas dan keanekaragaman usaha desa, ketersediaan berbagai fasilitas, memperkuat lembaga yang mendukung rantai produksi, distribusi dan pemasaran, serta mengoptimalkan segala sumber daya untuk meningkatkan ekonomi desa. Dengan kata lain, tujuannya yaitu untuk memberi peluang bagi kemampuan desa sebagai tulang punggung ekonomi regional dan nasional (Tama & Yanuardi, 2013). Pada titik inilah BUMDes bisa menjadi salah satu instrumen guna akselerasi pembangunan desa.

### **Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi tidak sebatas aktivitas fisik, namun juga melibatkan mental dan emosional orang-orang pada situasi kelompok untuk memberikan kontribusi untuk mencapai tujuan kelompok (Davis & Newstrom, 2007). Hal menarik dari konsepsi yang digagas Davis dan Newstrom ini adanya keterlibatan mental dan emosi seseorang dalam setiap laku partisipasi. Hal inilah yang diharapkan dalam proses pelaksanaan BUMDes ini. Memang, selayaknya dalam setiap proses pembangunan, warga negara semestinya terlibat dalam keseluruhan proses, mulai dari identifikasi kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan sampai pada tahap evaluasi secara berkelanjutan. Proses ini dikenal juga dengan pembangunan partisipatif.

Partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan masyarakat mulai dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, serta pencarian alternatif solusi untuk menyelesaikan masalah, melaksanakan solusi yang telah dipilih serta melakukan evaluasi langsung terhadap perubahan

yang terjadi. (Isbandi, 2007). Partisipasi masyarakat dalam pembangunan seperti aliran darah dalam tubuh; menjadi kebutuhan. Karena keberhasilan suatu pembangunan kini tidak bisa mengandalkan pihak pemerintah semata. Masyarakatlah sebagai subjek utama dari pembangunan, yang mana keterlibatan tersebut bisa memecahkan masalah kesenjangan pembangunan yang terjadi. Dalam konteks BUMDes pun demikian. Lahirnya BUMDes adalah untuk mengatasi kesenjangan pembangunan antara kota dan desa di Indonesia yang kian timpang.

Urgensi partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, sebagaimana halnya BUMDes, bisa ditinjau secara kritis dengan meminjam analisis Conyers (1994). Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat untuk memperoleh informasi terkait dengan kondisi, kebutuhan, dan masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan akan gagal. Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan, perencanaan, sampai pelaksanaan sehingga melahirkan rasa memiliki terhadap proses tersebut. Ketiga, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Selanjutnya, lebih komprehensif Moeljarto (1987) menjabarkan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan karena a) partisipasi melahirkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat terlibat dalam mencapai keputusan penting dalam kehidupan masyarakat, b) partisipasi mengkondisikan suatu

lingkungan umpan balik informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya tidak akan terungkap, c) pembangunan dilaksanakan lebih baik dimulai dari di mana masyarakat berada dan dari apa yang mereka miliki, d) partisipasi memperluas kawasan penerimaan program pembangunan, e) memperluas jangkauan layanan pemerintah kepada masyarakat, f) partisipasi menopang pembangunan, g) partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia, h) partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan manusia untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah, i) partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu. Tujuan yang ingin dicapai melalui partisipasi adalah pemberdayaan, yaitu meningkatkan kemampuan masyarakat yang terlibat aktif dan berinisiatif dalam proses pembangunan, dari perencanaan bersama, pelaksanaan sampai evaluasi. Sedangkan manfaat dari partisipasi, merujuk pada analisis Westra (dalam Isbandi, 2007) adalah sebagai berikut:

1. Lebih dimungkinkan diperolehnya keputusan yang benar.
2. Dapat dipergunakannya kemampuan berfikir yang kreatif dari masyarakat
3. Dapat mengembalikan nilai-nilai martabat manusia, dorongan serta membangun kepentingan bersama.
4. Lebih mendorong orang untuk lebih bertanggungjawab.

5. Memperbaiki semangat bekerjasama serta menimbulkan kesatuan kerja
6. Lebih memungkinkan mengikuti perubahan-perubahan.

Eksplanasi singkat di muka semakin memperkuat hubungan pentingnya partisipasi masyarakat dengan pembangunan BUMDes. Hubungan keduanya saling berkelindan, tak dapat dipisahkan. Oleh karenanya BUMDes perlu dilaksanakan dalam jangkar partisipasi, dengan kata lain menggunakan pendekatan *bottom-up*.

### **BUMDes sebagai Institusi Ekonomi Desa**

Setidaknya terdapat lima misi perekonomian dalam kerangka transformasi pemerintahan desa. Pertama, terwujudnya pemerintahan desa yang mengembangkan visi, misi kebijakan dan program pengembangan ekonomi kerakyatan. Kedua, terwujudnya partisipasi masyarakat ekonomi, khususnya yang berada di lapisan bawah terhadap jalannya pemerintahannya sehingga memberikan kesempatan bagi mereka untuk mewujudkan perekonomian desa yang mengemban aspirasinya. Ketiga, terwujudnya suatu institusi ekonomi yang memberikan akses bagi lapisan bawah untuk ikut memasuki pasar. Keempat, hilangnya berbagai kelembagaan yang memperparah akses bagi masyarakat ekonomi. Kelima, terwujudnya modal sosial masyarakat lapisan bawah sehingga mempunyai *bargaining position* yang kuat dalam berhadapan dengan kekuatan dari negara dan pasar (Said, 2010). Lima misi ini pula yang relevan dengan konteks pendirian

BUMDes. BUMDes harus mampu memberikan akses sampai lapisan bawah, sehingga tercipta partisipasi warga dalam mewujudkan ekonomi yang mensejahterakan bagi semua. Tidak ada manusia yang tertinggal di belakang karena pembangunan.

BUMDes sebenarnya bukanlah konsep baru karena sudah cukup lama digaungkan. Setidaknya pernah diamanatkan pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 213, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa pasal 78-79, dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam UU No 6 Tahun 2014, BUMDes dijelaskan sebagai badan usaha yang secara keseluruhan atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya, sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat desa. Sifat pengelolaan usahanya adalah keterbukaan, kejujuran, partisipasif dan berkeadilan (Dewi, 2014).

BUMDes mesti dibangun berdasarkan pada kebutuhan dan potensi desa serta semua aktivitas usaha BUMDes dilaksanakan oleh warga desa, yaitu dari desa, oleh desa dan untuk desa (Tama & Yanuardi, 2013). Maka dari itu, tata kelola BUMDes di atas kertas harus satu arah dengan demokrasi ekonomi.

Sementara itu, dalam hal perencanaan dan pendiriannya, BUMDes, menurut Rahardjo (dalam Ramadana, Ribawanto, & Suwondo, 2013), dibangun melalui prakarsa warga yang mendasarkan pada prinsip-prinsip kooperatif, partisipatif dan emasipatif, dengan dua prinsip yang menjadi dasar yaitu *member base* dan *self help*. Oleh

karenanya profesionalisme yang dibangun dalam tata kelola BUMDes bertopang pada konsensus warga (*member base*) serta kemampuan anggota untuk mandiri dalam memenuhi kebutuhannya dasarnya (*self help*). Untuk memperkuat aspek ekonomi kelembagaannya, BUMDes harus dijiwai dengan semangat kebersamaan dan *self help*. Titik pijak teoretis inilah yang akan penulis elaborasi dalam kerangka membangun skema organisasi berbasis partisipatoris untuk BUMDes.

## Hasil dan Diskusi

### Sejarah Kelam Institusi Ekonomi Desa

Harus diakui desa-desa di Indonesia memiliki sejarah yang kurang baik berkenaan dengan proses pelebagaan ekonomi desa. Salah satunya yang perlu direfleksikan kembali untuk dipelajari secara kritis adalah sejarah Koperasi Unit Desa (KUD). Dulu, KUD sempat menjadi kebijakan pemerintah yang begitu *booming*. KUD diharapkan dapat meningkatkan hasil aktivitas ekonomi desa, oleh karenanya KUD mengambil peran penting dalam proses dan produksi hasil pertanian.

Jauh sebelum KUD lahir, pada tahun 1966 pemerintah mengembangkan Badan Usaha Unit Desa (BUUD). BUUD ini hasil dari amalgamasi koperasi pertanian dan koperasi desa yang berada dalam satu desa. Tujuan dari BUUD ini untuk membantu petani dalam mengatasi permasalahan proses produksi, baik dari fasilitasi sampai pada pemasaran hasil produksi. Seiring waktu, proses pengembangan koperasi di desa disatukan menjadi BUUD/KUD yang secara bertahap KUD akhirnya menggantikan peran BUUD.



Secara regulasi, negara merilis Instruksi Presiden No. 4 Tahun 1973 tentang pedoman mengenai pengaturan dan pembinaan unit desa, yang kemudian disempurnakan melalui Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1978 tentang peningkatan fungsi Badan Usaha Unit Desa (BUUD) dan KUD. Enam tahun kemudian, lahir Instruksi Presiden No. 4 Tahun 1984 tentang pembinaan dan pengembangan KUD. Dalam Pasal 1 Ayat (2) Inpres tersebut menjelaskan pengembangan KUD diarahkan agar KUD dapat menjadi pusat layanan kegiatan perekonomian di daerah pedesaan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional dan dibina serta dikembangkan secara terpadu melalui program lintas sektoral.

Walaupun pada awal-awal tahun dilaksanakan KUD begitu berkembang pesat, namun sebagaimana yang bisa disaksikan saat ini, banyak KUD yang akhirnya gulung tikar. Bantuan pemerintah ditujukan agar masyarakat dapat kemakmuran secara lebih merata, justru malah sebaliknya. Bantuan pemerintah malah menjadi problem inheren dalam pengembangan koperasi. Karena KUD-KUD yang berdiri adalah hasil dari kebijakan *top-down* yang defisit partisipasi warga. Akhirnya KUD menjadi bahan 'proyekan' para elite desa. Bantuan modal yang diberikan pemerintah malah dinikmati oleh segelintir pengurus KUD. Maka, tak heran dalam keseharian warga mengganti akronim KUD menjadi "*Ketua Untung Dulu*". Kondisi demikian tidak bisa dilepaskan dari konteks politik Indonesia yang dikuasi rezim Orde Baru yang serba sentralistik. Bentuk kebijakan sentralistis saat itu lahirnya UU No. 5

Tahun 1979 yang melakukan penyeragaman secara administratif terhadap struktur pemerintah desa yang merusak lembaga-lembaga tradisional yang dimiliki dan dihormati oleh masyarakat desa. Pemerintahan desa yang sentralistik dan struktur kekuasaan yang monolitik menghilangkan kehidupan demokratis pemerintahan desa (Nuraini, 2010). Distribusi kekuasaan yang timpang dan pengaruh elite desa berdampak pada alokasi ekonomi di desa (Dahlan, 2014). Begitupula dalam konteks KUD, struktur desa yang melahirkan elite-elite desa ini mengkondisikan bantuan permodalan yang diberikan pemerintah kepada KUD menjadi sekadar bahan *bancakan* para elite desa yang menjadi pengurus KUD. Secara kritis, Theo Scheepens (1974) menyebut KUD ini sebagai "koperasi elite" (Billah et al., 2016).

Telah banyak program pembangunan dilaksanakan pemerintah, namun tidak mampu merubah kondisi banyak masyarakat pedesaan yang hidup dalam kemiskinan (Tjondronegoro & Wiradi, 2016). KUD tak lain merupakan bagian dari proyek besar kebijakan "pembangunan" Orde Baru yang fokus pada pertumbuhan yang didukung oleh suatu model transformasi teknologi dan pendekatan birokrasi yang bersifat *topdown* (Winarno, 2003). Alih-alih partisipatif, justru pendirian KUD yang tidak bisa dilepaskan dari dominasi kebijakan stabilitas ini, malah membatasi petani (miskin). Mereka tidak memiliki akses dalam menyuarkan kebutuhan pokok dan keluhannya kepada organisasi, sekaligus mereka terhambat dalam mendapatkan akses layanan karena

kontrol dan peran birokrasi terlalu besar yang memungkinkan birokrasi mengawasi juga mengendalikan KUD dengan beraliansi dengan para elite desa. Akhirnya, elite desa memperoleh posisi yang lebih kuat dalam mendominasi KUD (Winarno, 2003).

KUD menjadi bersifat elitis. Kondisi ini bisa dilihat dari struktur keanggotaan yang terdiri dari birokrasi, elite-elite desa, dan para petani besar. Konsekuensinya para petani kecil tidak pernah dilibatkan dalam aktivitas KUD, termasuk dalam pelayanan. KUD hanya melayani kepentingan para petani besar dan tuan tanah dibandingkan dengan kepentingan petani kecil dan buruh tani.

Kegagalan institusi ekonomi desa seperti KUD dalam meningkatkan kesejahteraan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Winarno (2003) setidaknya menguraikan ada tiga faktor. *Pertama*, strategi pemerintah yang didominasi oleh stabilitas, oleh karenanya konteks pembangunan tidak dipahami sebagai sebuah proses interaksi dinamis di antara para pelakunya, akan tetapi sebagai hasil akhir semata. Proyek KUD ini bisa jadi pernah berhasil secara pragmatis untuk mencapai target program nasional swasembada pangan pada 1983-1984. Namun pemerintah alfa membangun kelembagaan koperasi dengan benar. Akibatnya, seiring waktu pamor KUD pun pudar dengan sendirinya dan gagal secara kelembagaan (Suroto, 2016). Dinamika internal warga desa sebagai subjek yang harusnya turut serta dalam pembangunan desa tidak pernah dilibatkan. Kemudian, aspek otonomi dan kemandirian sebagai prinsip koperasi juga tidak menjadi perhatian pemerintah, akhirnya KUD-KUD yang muncul adalah koperasi

“proyekan” yang sempat menjadi primadona karena tujuan didirikannya tak lain untuk akses bantuan-bantuan pemerintah semata.

*Kedua*, hal yang menjadi faktor kegagalan KUD dalam meningkatkan kesejahteraan adalah strategi yang berorientasi pada pertumbuhan. Orientasi ini mengkondisikan pemerintah untuk melakukan transformasi teknologi guna akselerasi hasil produksi. Dengan tajuk “revolusi hijau”, para petani didorong untuk menggunakan berbagai teknologi modern dan berbagai fasilitas rekayasa tanaman. Hal ini secara tidak langsung menafikan para petani kecil karena subsidi terhadap transformasi teknologi tersebut hanya dinikmati oleh segelintir petani besar. Faktor *ketiga*, tiada lain pendekatan *top-down*. Implikasi serius atas kebijakan dengan pendekatan *top-down* adalah minimnya pendelegasian pembuatan keputusan dari pemerintah pusat ke penduduk lokal. Oleh karenanya program KUD dibangun tanpa pernah melibatkan partisipasi secara langsung dari warga desa, bahkan minim sosialisasi. Kondisi ini menjauhkan petani miskin dari proses pembuatan keputusan sehingga menghalangi warga desa pada umumnya untuk menggunakan KUD sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan mereka.

Tanpa partisipasi maka tercipta organisasi nir-demokrasi. Secara umum, hal ini tentunya kontradiktif dengan tugas pemerintahan desa. Padahal pemerintah desa mengemban tugas utama menciptakan kehidupan yang demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, dan berkeadilan (Sidik, 2015). Situasi defisit



Jawa Tengah yang berhasil dalam mengelola destinasi wisata, kolam renang, perikanan, pembinaan PKL, penyediaan air bersih, jasa konstruksi hingga pengadaan barang dan jasa (Apriyani, 2016). Selain itu, ada BUMDes Minggirsari di Kabupaten Blitar yang memiliki prestasi dalam mengelola usaha simpan-pinjam maupun pengembangan usaha tani secara profesional yang kini sudah beromset ratusan juta per bulan (Purnamasari, 2015). Ada juga BUMDes Panggunharjo di Kabupaten Bantul yang berhasil membangun usaha pengelolaan sampah dan mengembangkan usahanya dengan menggandeng mitra-mitra strategis. Selain itu menurut data di presidenri.go.id (2016) BUMDes Panggunharjo juga sukses dalam pengolahan minyak jelantah untuk dijadikan sumber energi baru. BUMDes Panggunharjo dalam hal ini menjadi pensuplai minyak jelantah yang dikumpulkan dari warga desa.

Pengalaman BUMDes yang telah dijelaskan di muka adalah *best practices* BUMDes dari beberapa hasil penelitian sebagai bukti BUMDes pun bisa berprestasi. BUMDes mulai mampu melaksanakan misinya sebagai institusi ekonomi yang mampu menciptakan manfaat sosial dan juga manfaat ekonomi (profit). Hal ini, setidaknya bisa menjadi pembuktian bahwa praktik BUMDes berdampak langsung pada kehidupan warga desa. Karena bagaimanapun BUMDes akan berkait erat dengan keseharian warga desa, ia akan menjadi entitas yang bisa dilihat langsung secara kasat mata oleh warga desa, dari mulai pagi sampai malam hari. Warga bisa mengawal langsung pelaksanaan praktik BUMDes. Maka hal penting yang perlu

kembali ditegaskan, dari tinjauan pustaka, simpulan penting dari keberhasilan BUMDes adalah soal keterlibatan warga. Hal inilah yang akan diekstrapolasi lebih lanjut sebagai jangkar untuk membangun skema organisasi bagi BUMDes yang emansipatoris.

### **Memperluas Kepemilikan: Titik Tengah Koperasi dan BUMDes**

Lahirnya regulasi pendirian BUMDes ternyata tidak lepas dari protes. Tujuan (ke)bijak(an) pendirian BUMDes yang hendak menghadirkan kemandirian ekonomi sesuai dengan amanat UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak sejalan dengan filosofi ekonomi gotong royong Indonesia. Hal penting yang menjadi catatan kritis: tidak ada koperasi dalam Permendes No. 4 Tahun 2015. Dengan tidak dihidarkannya koperasi dalam Permendes ini seolah semakin memperkuat penyingkiran serta subordinasi koperasi dalam sistem perekonomian Indonesia. Namun terakhir ini, Menteri PPN/Bappenas, Bambang Brodjonegoro dalam acara Kongres Koperasi III menyambut Hari Koperasi ke 70 di Makasar seperti dilansir dalam media tribun news (2017) menyebutkan secara spesifik BUMDes itu merupakan koperasi. Terkait hal ini, perlu diproblematik lebih dalam agar negara tidak kembali salah langkah dalam membuat kebijakan.

Mencermati sejarah kelam institusi ekonomi desa yang dijelaskan sebelumnya memberikan *evidence* secara empiris bahwa pembangunan desa tidak bisa dilaksanakan dengan format *top-down*. Maka langkah yang memungkinkan adalah membangun antitesa dari cara pandang “semua dikerjakan dari atas”. Di

titik inilah pengalaman beberapa BUMDes yang berhasil perlu digali dan diambil ikhtisar faktor yang mengkondisikan keberhasilan tersebut. Dan salah satu kata kunci dari keberhasilan BUMDes adalah manifestasi partisipasi warga.

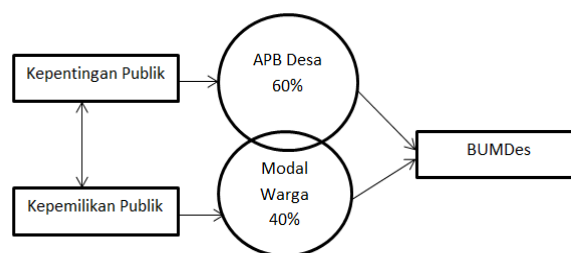
Dengan cita-cita menjadi lembaga yang mengkreasi kemandirian desa maka partisipasi warga adalah antitesa dari praktik *top down*. Oleh karenanya BUMDes perlu dibangun dengan fondasi partisipasi. Konsep partisipasi inilah yang perlu diperjelas dengan tegas agar tidak jatuh pada *quasi-participative* (Presthus, 1974). Seolah-olah dari dan untuk warga, tapi pada dasarnya tidak pernah dimiliki langsung oleh warga desa. Pada konteks inilah yang hendak penulis lakukan: mencari landasan material yang mampu mensituasikan partisipasi aktif tersebut.

Untuk mendorong partisipasi maka kepemilikan perlu inklusif. Namun sayangnya dalam regulasi Permendes No. 4 Tahun 2015 tidak memberi ketegasan secara *imperative* model bisnis yang inklusif tersebut karena sama sekali tidak menyebut koperasi sebagai bentuk unit usaha. Adapun dalam pasal 8 justru dibangun sebagai persekutuan modal dalam bentuk perseroan terbatas. Namun secara samar, setidaknya yang tertuang dalam pasal 7 (2) dan pasal 17 (2) menyinggung soal kepemilikan saham dan penyertaan modal dari masyarakat. Inilah titik tengah yang bisa ditarik sebagai upaya untuk memperluas kepemilikan agar BUMDes tidak dibajak kembali oleh elite desa seperti pengalaman institusi-institusi ekonomi desa sebelumnya.

Melalui kepemilikan, warga memiliki legitimasi dalam kontrol dan

pengelolaan atas BUMDes dan juga menjadi aspek material sebagai landasan dalam proses membuat keputusan bersama. Dengan kepemilikan pula, maka warga memiliki hak atas redistribusi hasil usaha dari BUMDes. Untuk membentuk BUMDes merancang skema kepemilikan tersebut, untuk menjaga kepentingan publik maka pemerintah desa di awal melalui APBDes memiliki "saham" mayoritas sebesar (misalkan) 60 % sedangkan warga dapat memiliki "saham" kepemilikan sampai 40% sebagai dasar "kepemilikan publik". Mengenai kepemilikan warga ini bisa mengadaptasi model kepemilikan koperasi yang *member base* yang bersifat sukarela dan terbuka. Sumberdaya warga sebagai anggota dimobilisasi sedemikian rupa sehingga tetap ada kepemilikan warga yang kuat. Hal ini senada yang diterangkan Rahardjo (dalam Ramadana et al., 2013) bahwa BUMDes dibangun melalui prakarsa warga yang mendasarkan pada prinsip-prinsip kooperatif, partisipatif dan emasipatif, dengan dua prinsip yang menjadi dasar yaitu *member base* dan *self help*. Oleh karenanya BUMDes dimiliki oleh warga desa dan juga pemerintah desa.

**Gambar 1. Skema Kolaborasi  
Kepemilikan BUMDes**

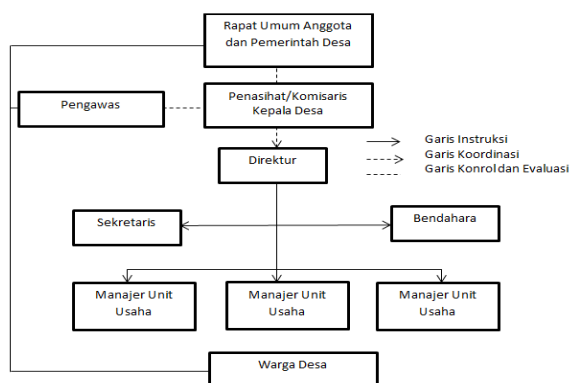


Sumber: Hasil analisis Penulis (2018)

Cita-cita kemandirian desa berarti kemandirian warga desa. Oleh karenanya modal awal pemerintah desa melalui APB Desa bersifat dinamis. Dana dari APB Desa bisa digunakan untuk akselerasi peningkatan dan pengembangan usaha. Tidak menutup kemungkinan, dalam perjalanannya untuk mewujudkan desa yang mandiri, maka kepemilikan warga atas BUMDes diperluas persentasenya. Secara gradual, walau tidak hadir terma koperasi, subtansi dari entitas BUMDes bertransformasi menuju model koperasi.

BUMDes yang dikelola harus berjalan secara profesional. Menuju pengelola profesional memiliki tahapan dan perlu kajian tersendiri. Di lain kesempatan penulis bisa membahasnya. Dengan skema kolaborasi kepemilikan pemerintah desa dan warga, maka profesionalisme yang dibangun dalam tata kelola BUMDes bertopang pada konsensus warga (*member base*) serta kemampuan anggota untuk mandiri dalam memenuhi kebutuhan dasarnya (*self help*). Oleh karenanya agar karakter *member base* dan *self help* ini tetap terawat, maka struktur organisasi BUMDes perlu mengakomodasi “energi” kepemilikan warga tersebut:

**Gambar 2. Struktur Organisasi BUMDes Partisipatoris**



Sumber: Hasil analisis penulis (2018)

Skema BUMDes partisipatoris ini memiliki arus yang sama dalam agenda memperkuat demokrasi ekonomi di Indonesia. Sehingga kapasitas BUMDes tidak direduksi, walaupun penting, sebatas pembuka lapangan kerja dan pencipta laba. BUMDes bisa menjadi kanal bagi warga desa untuk melatih diri dalam berdemokrasi ekonomi. Dan tentunya menjadi subjek bagi dirinya (warga desa) sendiri.

### Kesimpulan

Cita-cita hadirnya BUMDes sebagai pilar kemandirian ekonomi desa menemui permasalahan internalnya sendiri. BUMDes yang dirancang sebagai ujung tombak ekonomi desa banyak yang layu sebelum berkembang karena minimnya partisipasi warga saat proses pembentukan dan pelaksanaan. BUMDes perlu belajar dari gagalnya praktik institusi-institusi ekonomi desa sebelumnya. Arsitektur kebijakan yang berpola *top-down*, walaupun sudah diberikan berbagai bantuan dana dan fasilitas dari negara, terbukti tidak mampu meningkatkan ekonomi desa. Justru malah menjadi medan kapitalisasi elite desa atas sumber daya yang dimiliki desa.

Untuk menuju kemandirian, perlu syarat material berupa partisipasi yang ditopang oleh kepemilikan. Warga desa memiliki hak untuk menjadi pemilik atas sumber daya desanya. Oleh karenanya membangun BUMDes perlu mempertimbangkan kepemilikan yang diperluas. Maka tujuan tersebut bisa dilembagakan dengan langkah membangun BUMDes secara inklusif. Mengadaptasi model koperasi, warga desa bisa menjadi *member/pemilik* dari



- Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP IU Press.
- Moeljarto, T. (1987). *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah Dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Nazir, M. (2009). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nuraini, S. (2010). *Hubungan kekuasaan elit pemerintahan desa*. *Jurnal Kybernan*, 1(1), 1–13.
- Prasetyo, Ratna A. (2016). *Peranan BUMDes Dalam Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat di Desa Pejambon Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro*. *Jurnal Dialektika* 10 (1) 86-100.
- Presthus, R. (1974). *Elite in The Policy Process*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Purnamasari, D. (2015). *Peran Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa (Studi Kasus Desa Minggirsari, Kecamatan Kanigoro, Kabupaten Blitar*. *Jurnal Adminintrasi Publik*, 3(10).
- Purnamasari, dkk. (2016). *Efektivitas Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Berbasis Kerakyatan di Warungbambu Kecamatan Karawang Timur Kabupaten Karawang*. *Jurnal Politikom Indonesia*, 1(2).
- Rafsanazani, H., Supriyono, B., & Suwondo. (2010). *Kemitraan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Dengan Kepala Desa Dalam Perencanaan Pembangunan Desa: Studi Kasus di Desa Sumber Ngepoh Kecamatan Lawang Kabupaten Malang*. *Jurnal Adminintrasi Publik*, 1(4).
- Ramadana, C. B., Ribawanto, H., & Suwondo. (2013). *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa (Studi di Desa Landungsari, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang)*. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 53(9), 1689–1699.
- <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Sahdan. (2007). *Membebaskan Desa dari Jeratan Kemiskinan*. *Mudik*, VIII.
- Said, M. (2010). *Birokrasi di Negara Birokratis*. Malang: UMM Press.
- Shohibuddin, Mohamad. (2016). *Peluang dan Tantangan Undang-Undang Desa dalam Upaya Demokratisasi Tata Kelola Sumber Daya Alam Desa: Perspektif Agraria Kritis*. *Jurnal Masyarakat* 21(1) 1-33. <https://doi.org/10.7454/mjs.v21i1.5021>
- Sidik, F. (2015). *Menggali Potensi Lokal Mewujudkan Kemandirian Desa*. *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik*, 19(2), 115–131. <https://doi.org/10.22146/jkap.7962>
- Suroto. (2016, March 19). *Koperasi Pertanian Multipihak*. *Kompas*, p. 7. Jakarta.
- Tama, D. O. E., & Yanuardi. (2013). *Dampak Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Bagi Kesejahteraan Masyarakat di Desa Karangrejek Kecamatan Wonosari Kabupaten Gunungkidul*. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Tjondronegoro, S., & Wiradi, G. (Eds.). (2016). *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Trisnawati, Ayu P. & Indrajaya, Gusti B. (2014). *Peran BUMDes Bagi Petani Miskin di Desa Bangli Kecamatan Baturiti Kabupaten Tabanan*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana*, 6 (6) 1097-1126. Retrieved from <https://ojs.unud.ac.id/index.php/eep/article/view>
- Widjaja, H. A. (2003). *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.



